

第六章 結論

環境正義推展的研究在國內並不多，本研究嘗試以利害關係人的角度去詮釋政策規劃是否符合社會公平正義，藉由公民參與的方式落實環境正義。以實際政策規劃，進行理論與執行結果對照。希望未來藉由本計畫延續公民參與政策規劃精神，進而推展到新公共行政與新公共服務。

政策決策模式改變，冀望將整個北新莊能改頭換面、改變當地居民價值觀及生活習慣，議題分析不單只探討工程的施工對居民影響，更關心當地居民參與政策規劃討論，希望雙向對話能喚醒公民意識，讓居民能更了解自己生活週遭環境，關心家園改造。透過推動過程，將民主的種子傳播出去。只要全民有共識，一同努力，落實環境正義，打造新的水岸城鄉不再是夢想。

第一節 研究發現

一、文獻回顧

(一) 公民參與環境正義資料付之如闕

先前國內公民參與環境正義並沒有太多相關文獻資料，環境保護議題也是近一、二十年才逐漸被重視。所以應先定義環境正義現階段定位為何，釐清環境保護和社會公平正義該如何結合，才有助政策擬定方向，否則儘依賴社會運動的批判，會讓人陷入整體政策方向迷思。公民參與方式並沒有一定規範，參考文獻資料先前只有消極關心及後段提升到社會運動抗爭。代表國內民主素養並未達到如國外水準，對於審議式民主仍不了解。這對政策規劃者是一項挑戰，如何參考國外成功模式融入國內社會，重新整建一套符合國情機制是必要的，但制度建立觀念扭轉，並非短暫時間可達成的。

（二）維護環境正義，須從政府規劃政策先著手。

過去環境正義一直侷限於種族歧視，而台灣沒有嚴重的種族問題。對於目前環境的不公不義，多為過去政策的決策錯誤與政策以經濟為主要導向造成結果。但是，姑且先不論環境污染是指居住環境、品質，是否應回歸市場機制，讓資本家享用資源，再將環境污染轉嫁給弱勢族群，或是，力守社會公平正義的觀點，都應先探討政府政策著重的重點與規劃方向。這種政策規劃的模式，必須獲得政策決策者的認同，透過對話機制，獲得不同利害關係人的共識。否則，最後政策利害關係人的意見無法回饋政策規劃，那麼未來政策執行必受阻礙，強勢執行結果也未必是民眾所需的。

（三）環境正義的導向與趨勢

過去台灣反對環境的破壞，維護社會公平正義，主要以環保團體為首，而地方全面性公民參與可說少之又少，但隨之觀念的改變，國家政策不再以經濟掛帥，環境保護意識逐漸興起。同時，新公共行政亦倡導喚醒公民意識，落實政府和公民對話，追求整體社會公平性。越來越多公民關心他們的家園，參與政策規劃討論。

雖然在台灣尚未蔚為風氣，但本研究試圖改變公民過去舊有價值觀，政策規劃不再是政府上層單位交辦事項，而應該是政府規劃單位先跟公民討論後，政府根據其意見據以規劃。環境正義的落實，最終還是回歸政策規劃的制度改變。而政策規劃制度革興，應以公民參與為主導。終究環境正義的維護，還是需要公民參與才能達成。

（四）利害關係人的組成及相互關係

初步將利害關係人的組成分為政策決策者、政策推動者及政策影響者三方面，因為彼此立場不同，常會有意見相左情形。但隨著時空環境的變遷，其立場也會隨之調整。對於利害關係人的處理順序，應

依核心組成向外逐漸擴散。尤其，針對地方意見領袖之利害關係人，因為施工時扮演重要溝通橋樑，對於政策推動成功與否，這些意見領袖扮演舉足輕重的角色。如果能事先凝聚大部分人共識，政策推動阻力必定能大幅減少。

藉由地方座談會對話，觀察不同族群之間的關係。例如，有里長希望爭取規劃觀光美食街發展機會，同時有里民希望規劃方向能走向休閒規劃風格。規劃單位藉由座談會對話收納整合意見，有助了解區分利害關係人的族群分布，儘早擬定解決策略。另建議採用時間為區分點，收集歸納對利害關係人的意見及看法。因為計畫執行時間超過4年以上，有助了解隨著時間的轉變，利害關係人的立場調整方向，決定規劃方向是否須做調整。

（五）改善參與機制，提升公民參與。

新公共行政對政策的要求，不只要求政策執行成效，更著重公民參與討論。而參與機制設計完善與否，對於公民參與意願有絕對關係。設計討論機制，政策推動者應對討論過程可能遭遇問題，預先研判、模擬情節、降低衝突，提升討論後可獲得更多有效意見。過去的座談會討論，多淪為政府代表單方發言，民眾反應並不熱絡。甚至，參與者對討論的議題資訊並不對等，整個討論過程變成由菁英主導，其結果只能稱為政令宣導。

對於體制的變革、價值觀關的扭轉並不容易，強求決策機制改變，不如先喚醒公民意識覺醒。變革無法透過一項政策或一個計畫就能達成，所以施政團隊才將眼光放遠，冀望透過教育方式，從學校著手、教育扎根。過去政策規劃較少採用雙向對話模式，民眾第一次聽到尚不清楚，也常拒絕參與任何活動，但經過五十多場地方座談會已經慢慢開放接納，對於議題也可聚焦提出相關意見。最初宣導對象以

學校為主，因為學校、地方及家庭構成一個網絡，校園學梓是國家未來棟樑，希望藉由教育力量將公民參與的對話機制，落實於學童學習，在他們成長的過程中，經過這樣歷練及薰陶，有助對於未來的民主素養提升。

二、報章媒體與協調會報次級資料分析

(一) 成立專責單位，幫助垂直溝通及橫向鏈結。

成立專案小組，用意是成立縣府智庫。過去政策執行須先有主辦機關，再將配套計畫分配至協辦單位。但是，業務權責有時並不易釐清，造成各局處室責任互相推委。所以建立溝通平台，成立對外統一窗口，有助計畫迅速整合。尤其本計畫涉及府內十六個以上局處室權責，對外又需面對地方公所、社團、不同的民意團體，須將介面縮小，減少摩擦，讓民眾有問題，就能找到申訴、收件窗口。

尤其在規劃階段，舉辦共五十多場地方座談會，更是發揮極大作用，彙整地方所有意見，再藉由府內協調會報，尋求配套計畫。例如民眾最關係的停車問題，停車位的減少、施工動線交通替代方案等。面對不同族群對話前，設定不同議題，誘發民眾勇於表達對計畫的看法，畢竟沒有參與經驗民眾不輕易表達自己心裡真正想法。統一窗口提供資訊給社會大眾，可避免不當資料外流，且成立專屬網站將所有過程公開透明化。

對照個案分析韓國首爾清溪川整治案例，更是針對不同區塊問題，成立不同專責單位。透過專責單位可減少行政處理時間，提升推動效率，李明博（譯）擔任市長期間，僅用兩年時間，就把清溪川整治成功，專責單位貢獻不可磨滅。

（二）辦理政策宣導，有助提升公民參與。

經過一年多規劃過程階段，發現最初辦理地方宣導時，利害關係人對政府規劃並不熟悉，對於議題的反應多為冷漠。最初宣導內容是針對規劃設計並沒有特定議題，但不同族群關心的議題並不相同，隨著時空轉變，利害關係人的角色扮演也會隨之變動。

因此針對不同議題，設定宣導方式，可幫助利害關係人在短時間內迅速了解規劃內容，提升民眾對政策參與程度。以本研究為例，舉辦命名活動，投票參加人數高達四萬多人次，網站點閱率也突破十萬人次，如果轉為地方選舉投票率，足可選上一席民意代表。其背後所代表民意及看法，不可輕視。

（三）不斷和利害關係人進行溝通，有助於政策規劃的方向及內容釐清，減少未來政策推行阻礙。

過去的政策一直是由上層往下推動，尤其，對於重大民生議題，更遑論能經由事先溝通，一般民調常流於形式。一旦，政策拍板定案，再發現偏差時，往往已造成民怨，最後再亡羊補牢，為時已晚。所以，建議在最初應收集利害關係人對議題的看法，經由不同利害關係人對話，事先掌控敏感議題、設定停損點，減少未來政策推動時抗爭。

（四）報章、媒體宣導，提升議題聚焦。

嘗試和過去不同的宣導方式，主動向縣民宣導政策規劃方案。採用報章媒體、辦理活動方式置入式宣導，成功吸引民眾投入參與。這是一種新的思維模式，過去工程傳統模式僅辦理開工、落成典禮儀式和地方媒體互動不頻繁，住在附近居民可能對工程內容都不清楚，更何況離工區更遠的居民。現在將資訊主動提供大家，已成為方案成功與否的重要因素。由報章媒體對計畫提出批判與建言，除了有效提升計畫曝光率之外，更可促進不同族群意見討論、整合看法，而目前所

得媒體回覆意見也多為正面看法。

創意性宣導活動如命名活動、橋樑創意競圖，讓整治計畫意外成為當地新聞焦點，藉由座談會其他的方式，提升公民的參與，回饋政府不僅是政策的修正建議，更是支持政府政策的認同。

三、地方座談會參與觀察

(一) 利害關係人的意見，可確認規劃方向及內容是否正確。

最初工程設計僅為工程顧問公司和政府業務單位規劃，並沒有納入利害關係人的看法，經由五十多場的地方座談會不斷參考反應意見修正設計內容，但是對於參與者的背景資料應先了解，才能設定不同議題，因為本計畫是工程規劃，非專業的討論意見無助於規劃修正，而規劃結果又希望市民眾所需要的，所以這之間必須透過工程專業人士和參與者溝通討論，既希望能夠提升參與程度，更需要廣納利害關係人意見，已確認政策規劃是符合民眾所需。

(二) 利害關係人期望意見獲得具體回應

地方座談會民眾與政府的互動，端賴雙方互信程度。利害關係人會針對過去所提看法、意見，政府單位是否給予充分回應，而提升對政府的信賴。但因為利害關係人多非屬專業人士，所提出問題常會有不可執行或是非屬本計畫相關問題，對於此類問題應當場給予明確具體回應或是承諾下次再給予答覆。下次開會時，規劃團隊會特別針對前次所提意見回覆，再予以討論或將意見回覆整理於網站供民眾瀏覽。面對面的溝通是最直接有效方式，尤其針對情緒性議題提前處理，有助於降低未來施工衝突發生。

四、利害關係人深度訪談

(一) 有效獲得利害關係人更深入看法及省思

訪談的心得，可發現不管利害關係人的角色為何，對於政府議題

均十分關心很投入。許多利害關係人不願意在群眾中發表自己意見，因為他們認為自己不專業並非科班出身，甚至面對未來可能發生問題都只消極面對。且對於過去政策規劃方式，讓他們對於意見回饋於政策規劃並不樂觀，經由誘導式的訪談，幫助利害關係人對訪談大綱之外的問題可以提出更多看法，深入探討利害關係人最真實想法，也提供他們另一個發洩管道，而未來也應盡量再對同樣利害關係人作深度訪談，了解因時間改變、政府規劃方向修正，利害關係人的看法立場是否一致，進而提供規劃單位對於規劃內容修正是否得當。

(二) 利害關係人的看法多集中於民生議題

目前尚未動工，民眾對於計畫完工後可能發生問題並不算敏感，目前多集中於施工中民生影響問題，例如停車場、噪音等，但真正應倡導環境保護、都市更新等新的價值觀，誘引民眾去思索這些問題看法，因為整個計畫背後，是希望對這些問題深入探討。但突然一次給訪談居民太多問題，無法在短時間讓訪談者消化問題認真思考，獲得其真正看法、解決問題，只能寄望未來逐步適時討論，以獲得更多看法意見。

五、韓國首爾清溪川整治個案分析

(一) 團隊分工細緻，專案辦理計畫執行。

首爾政府針對清溪川整治計畫，成立三個專案推動小組，對於不同問題提出專屬方案解決。這是公部門面臨最困難問題，因為公部門的組織僵化，對於新增外的業務，通常難以再有多餘心力處理。成立專職單位可以快速完成任務，甚至對於特殊專業也能延攬專門人士。對於計畫推動團隊貢獻功不可沒，最終以兩年半就完工，沒有發放任何補償費。清溪川整治成功，應歸功團隊專業性。

(二) 整治工程的規劃，以大部分居民權益為考量。

韓國首爾清溪川整治成功，原因之一為公民參與活絡，居民提出自己想法，藉由政府的力量完成環境改造，但對於部分民眾的反對，仍以大部分全民為主要考量，規劃團隊提出配套措施將利益損失利害關係人衝擊減至最小。都市更新前必先有破壞，而破壞究竟是為了全民利益還是部份財團，整建後是全民共享利益還是僅為資本主義下的遊戲規則。首爾規劃團隊最先立意，就是希望恢復污染空間、降低淹水機率，把清溪川親水空間還給全市居民，所以最後仍獲得全民支持。

（三）整治工程無法落實永續經營

工程完工後，對於永續資源的保護、能源節省並未落實，為了趕工將河道底部，設計成非透水性，每年清水方案電費水費，高達可以整治二十條韓國境內河川，這些對於環境保護、社會公平正義是否真的落實，值得政策決策者省思，但是整體國家建設，雖以全民福祉為首，但是環境永續利用應列入工程設計，資源應以永續經營為考量，否則只會債留子孫，把人類可利用資源消耗殆盡，這有違最初整治本意。

第二節 研究建議

一、利害關係人

（一）政策決策者應將環境保護、社會公平正義列入政策規劃考量

環境正義的推動應透過治理手段達成，而治理依據是經由對話討論出來的規劃方案。因此規劃的重點應以環境正義考量為主，而現階段環境正義面向已多元化，資源永續利用、過程資訊公開透明化、公民參與推動等。但最後還是需決策者認同才能落實，也因本研究規劃方向早已涵蓋環境正義理念，才能繼續推展。如果決策者思考方向是資本主義急速經濟發展，那麼即便有再多公民參與討論也無法落實環

境正義推動。

(二) 政策推動者於規劃階段，應再延長和利害關係人討論時間，爭取更多意見及看法，凝聚大家共識。

中港大排整治計畫是臺北縣政府旗艦計畫，涉及層面廣泛。尤其首創開放公民對話，規劃工程設計。但是先前並無案例，參考文獻資料原本就不多，適合該地區的典章制度尚未建構完善，籌辦的過程中，必須仰賴協調會報開會時，呈報上級制定制度。加上國內社會民情，開始對於這種討論尚未形成風氣，所以最初推行並不順利。倘如果計畫再被限制完成時間點，那很多規劃會淪為趕工，而造成品質不佳，未來統包商設計細部設計也會受影響，工程進度是無法一蹴可跡，必須按部就班。尤其防洪排水工程涉及人民生命財產安全，建議應將民眾意見完整歸納於規劃方案。但在規劃過程政策決策者常會有選民壓力，希望提前完工，造成規劃時間過於短暫，倉促成形的方案是無法讓民眾滿意。利害關係人意見分歧，無法透過幾次說明會就會聚焦。規劃方案影響爾後新莊地區數十萬市民生計，希望能多次討論凝聚不同利害關係人共識。

(三) 對於新莊地區政策影響者利害關係人的族群，應予再擴大，避免遺漏隱性族群。

部分隱性族群，例如新原住民、婦女團體、殘障弱勢團體，並沒有參與本階段規劃討論，歸咎原因在於他們對活動，原本參與意願就不高。這是本研究最擔心問題，對於原本能獲得全面性利害關係人的看法意見回饋，反應的意見才有代表性及指標，足夠能影響未來政策影響。未來宣導應深入社區找出隱性族群，針對不同利害關係人討論更深入議題，目前工程尚未開工，許多議題也尚未浮出檯面，規劃細部設計方案定案後，再設定議題。未來工程施工時還會納入社區營造

計畫，讓社區規劃師進場，釐清各社區的族群分布了解所需，才能真正制定合宜規劃。

二、報章媒體與協調會報次級資料

(一) 溝通平台建議正式組織化，才能合法爭取預算與加強執行力。

縣府智庫多為臨時人員，組織編制多為臨時性任務編組，建議應納入正式人員組織編制，否則一旦人員異動，業務在短時間內，無法銜接，單位經費預算編列也多有問題，常需要各單位給予支援。而且組織人員位階過低，業務推動常遭受阻撓，應考量提昇職等與納入正式編制，以利預算爭取及整體業務推動。而對於組織成立，必須經上級指示才能正式定案，而所轄法令、典章制度也應經由人事、主計、法制單位予以合法化，公部門設立新的組織不比民間機構靈活，調度僵化，造成業務推動不順。

(二) 相關政策配套措施應再具體完善

本計畫雖以防洪排水為主要工程，但搭配配套計畫規劃時間點並未同步，造成民眾疑慮。其他單位配套計畫也應提早準備，因本計畫整體方案經協調會報時，不斷討論激盪，最後逐漸有初步輪廓。所以，配套方案應再儘速完成，並於宣導時一併向民眾說明，同時和民眾對話時，應邀集相關局處室到場說明，以避免計畫內容說明有誤及了解民眾對配套計畫疑慮，以利再修正配套計畫。

(三) 舉辦多元化宣導活動促進不同族群公民參與，善用媒體力量。

為了將規劃方案廣為周知，辦理許多宣導活動，主動提供最新訊息給當地民眾，效果出乎意料成功，也間接促進更多當地居民關心計畫發展。建議爾後規劃方案應適時考量當地風土民情，設計不同宣導

活動，讓更多民眾關心他的生活環境。同時，在資訊發達的社會輔以媒體包裝，不管是平面或是電子媒體都可迅速傳播。資訊主動提供目的冀望能在最短時間內讓民眾了解政府在做什麼，也期待更多不同族群公民能投入對話行列。

三、地方座談會參與觀察

(一) 利害關係人的資訊應對稱

今倡導的環境正義，強調是落實程序正義提供資訊，讓不同利害關係人下決定前能充分了解政策內容，藉由政策規劃調整，制定出最佳政策。歷經一年多規劃宣導，可發現民眾的資訊最主要仰賴政府單位提供，提供途徑可藉由網路平台、地方座談會、報章媒體等。但若無法及時提供完整資訊，發生資訊不對稱或是錯誤時，即會造成利害關係人做出錯誤判斷。

因此，政府單位應隨時提供完整、最新訊息，更重要的還是在於利害關係人的意見回覆，是否落實於資訊更新。利害關係人注重政府單位的誠信，解決問題的決心、資訊提供，留意曾提問問題，如果發現提問問題一再懸而未決，再多的宣導都流於形式。雙方有良好的溝通互動，民眾才能提供真實意見、看法。

另對報章媒體不實的報導，政府單位也應立即回應。成立專職網站最佳效果即資訊公開透明化，網路的無遠弗屆，將民眾跟政府的距離拉近。這是本計畫和過去規劃案最大不同地方，同時工作小組也發現經歷一年多的宣導，民眾慢慢接受這種互動方式，座談會不再是政令宣導而是對話的開始。

(二) 針對不同族群利害關係人設定切身議題，可達事半功倍之效。

不同族群利害關係人關心議題不盡相同，根據自身利益彼此相互

衝突，所以辦理座談會前應先透過當地里長、社區規劃師、公所等不同管道了解居民關心議題，才能對症下藥，事先擬定相關策略，達到事半功倍成果。倘涉敏感性議題，應請專業人士共同出席跟民眾對話，讓利害關係人能充分了解規劃內容。

四、利害關係人深度訪談

(一) 取樣對象應再擴大，同一對象應分階段訪談。

本研究時間不夠充足，地方民眾取樣訪談對象多為里長。所得訪談結果不能代表全部市民看法，取樣對象應更擴大。根據不同族群利害關係人分布，確認取樣訪談者是否具代表性。另對同一訪談對象，建議再隔一段時間再去訪談一次，以確認該利害關係人的意見立場是否改變，如有改變，應了解其原因為何。訪談結果依信度分析，提供決策者參考。

(二) 訪談問題須依當時規劃方案隨時調整

深度訪談問題為半結構式，依受訪者當時回應而有所調整。但是規劃方案會隨利害關係人需求而有所調整，訪談議題須對當時規劃方案所需了解資料設定。所以訪談者應隨需求而調整議題方向、內容。如受訪者已經對該議題出現反感現象，建議應停止訪問或是改變問題方向。為了能在短時間將訪談結束，而訪問者訪談前應先了解受訪者的背景資料。

五、韓國首爾清溪川整治個案分析

(一) 標竿學習應先蒐集完整過程資料

標竿學習對象通常是該領域成績斐然者，而值得學習地方應為該組織進行計畫過程。但非每一個案背景均相同，適用標竿學習對象作業流程。以本案個案背景，對象之民族性、社會條件、歷史文化背景都需先了解才能分類採用。清溪川整治成功之處，除了工程設計之

外，更須觀察規劃團隊和民眾對話過程。如何處理抗爭民眾，解決不同利害人的問題，這更是中港大排整治規劃應學習首要重點。但工程完工約五年時間，部分過程資料已經散佚，再往現地考察也無法取得全貌，日後如有需學習師法對象，應及早取得全部過程資料，以利剖析需學習部分。

（二）公部門和利害關係人應了解處理互動過程程序

互動對話是默會知識，並非可全部透過文獻資料就可仿效。隱性知識必須透過面對面溝通才能傳授學習，但是本研究學習對象並非本國案例，所以這些資料跟韓國工程師洽詢有一定程度困難。同時該計畫成立專業團隊，部分已經解編改組，透過許多管道儘取得部份資料。所以建議爾後專業團隊應於規劃期初時，就應該造訪當時專業經理人，討論資料上無法傳授經驗、處理程序。甚至未來都可能再遭遇不得而知的困難，討論標竿學習對象解決困難方法。

第三節 後續研究方向

一、政策規劃針對政策影響如利害關係人有權益受損，應考量未來補償方案。

目前僅在規劃階段，工程尚未動工，政策影響者生活並未實質受影響，議題多僅止於施工過程衝突。但決策者應思索未來工程完工後，政策受損者規劃配套方案，中港大排附近有許多中南部北上謀生的中下階級民眾，從事勞動階級工作，例如市場附近臨時攤販等。和未來中港大排完工附近地價變貴租金提高，原承租戶無法承受高租金被迫搬遷，或許這是資本主義的市場機制，但是對於計畫的本意在於追求環境保護、社會公平正義，最後是否真能落實於每一位居民，或是該如何透過其他輔助計畫，政策決策者應未雨綢繆再予以規劃。

二、整治工程完工後，應立即推動文化藝術等軟性建設。

舊有都市再造，並非僅依賴大量工程建設，而需融合它原有為化傳統重新淬鍊發展。打造環境提升都市公共空間使用，必須注重原來都市紋理脈絡，同時還要兼顧城市公共文化產生與互動。面對新莊舊有文化過程，涓滴匯流的藝術，創造了新莊特色，更重要是新莊文化如何以不同型態保存下來，永留新莊人心中而且讓後來子孫或新莊過客感受新莊文化氣質。期待工程建設能結合在地文化特色並融入當地生活構建居民期待的城市意象和文化特色。

所以接續建設應以軟性建設為主，過去新莊即是文化藝術之都，凋零失落的文化藝術，藉由整治計畫改善當地污染重建表演廣場，找到它的未來發展舞台。計畫總工程經費已編列公共藝術經費，其中百分之三十可辦理藝文活動，另百分之七十可用於藝術品構建，文化建設才是未來新莊遠景發展主要項目。